

## TÉNYKÉP / REPORT

# Magyarország és Horvátország határon átnyúló együttműködésének vizsgálata a két ország területi kormányzási rendszerének tükrében

## *Cross-border cooperation of Hungary and Croatia and territorial governance systems*

PÁMER ZOLTÁN

**PÁMER Zoltán:** tudományos segédmunkatárs, Magyar Tudományos Akadémia, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézet; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; pamer@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-5046-9590>

**KULCSSZAVAK:** területi kormányzás; centralizáció; kohéziós politika; határon átnyúló együttműködés; Horvátország

**ABSZTRAKT:** Horvátország 2013-ban vált az Európai Unió tagjává, ami magával hozta az Európai Unió által finanszírozott határon átnyúló együttműködési lehetőségek bővülését, mind az együttműködésbe bevont földrajzi terület, mind az alkalmazott szervezeti megoldások, mind az elérhető források tekintetében. Az Európai Unió által támogatott együttműködés nonprofit jellegű, melyben csak korlátozottan használhatók a korábbi együttműködési struktúrák, azonban a projektfejlesztés és -megvalósítás új típusú készségek és intézményi együttműködési formák kialakítását kívánta meg.

A tanulmány célja azt bemutatni, hogy a Magyarország és Horvátország közötti intézményi aszimmetriák milyen mértékben jelennek meg a határon átnyúló együttműködésben a projekteket megvalósító kedvezményezett szervezetek összetétele, valamint a településhálózat különböző szintjeinek vonatkozásában.

Az első rész rövid áttekintést nyújt a magyar–horvát határon átnyúló együttműködés kialakulásáról, a két ország területi kormányzási, közigazgatási sajátosságairól, a 2007–2013-as programozási időszakban megvalósult Magyarország–Horvátország IPA határon átnyúló együttműködési program főbb jellemzőiről. Rövid módszertani leírás után a második rész az egyes szervezettípusok aktivitására jellemző különbségeket tárja fel a két ország között, kiemelve a program két tematikus beavatkozási irányát. Végül bemutatja a településhierarchia egyes szintjeinek aktivitását és részesedését az együttműködésben, valamint az egyes szinteken jellemző szervezeti formákat.



**Zoltán PÁMER:** junior research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; pamer@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-5046-9590>

**KEYWORDS:** territorial governance; centralisation; cohesion policy; cross-border cooperation; Croatia.

**ABSTRACT:** Croatia became a member of the European Union (EU) in 2013, a fact that enhances cross-border cooperation opportunities in terms of geographical space, organisational solutions and available financial resources. The cooperation is supported by the European Union and is of a non-profit nature. Because previous cooperation practices are of limited use, project development and implementation required the development of new types of skills and institutional forms of cooperation.

The aim of the study is to show to what extent the institutional asymmetries between Hungary and Croatia are reflected in the activity of cross-border cooperation, both in terms of the composition of the beneficiary organisations implementing the projects and the different levels of the settlement network affected.

The first part offers a brief overview of the emergence of cross-border cooperation on the border between Hungary and Croatia and highlights the role of the European Union. After describing the specificities of governance and public administration in each country, an overview is provided on the implementation of the Hungary-Croatia IPA Cross-border Cooperation Programme of the 2007–2013 programming period. After a brief methodological overview, the differences in the activity patterns of the different types of beneficiaries are identified, highlighting the two key areas of the programme – sustainable and attractive environment and sustainable tourism in the Mur-Drava-Danube region. Finally, activities and the role played in cooperation on individual levels of the settlement structure are investigated and the most relevant organisational types on these levels are described.

The main findings highlight the symmetric role of the two large regional centre cities, Pécs and Osijek, and their universities. However, in Hungary, despite the fact that both countries are unitary states, the role of state bodies is somewhat more important, especially in investment-oriented areas of intervention, even at lower levels of the settlement structure. In Croatia regional (county) institutions are generally more active, also in investment-oriented projects, being the main investors in the upper categories of the settlement structure. This gap on the Hungarian side is filled with non-governmental organisations, national bodies and private non-profit organisations, the latter being an unknown category in Croatia. On the level of small towns and municipalities, Hungary is characterised by more intensive investment-orientation and a somewhat stronger presence of non-governmental organisations.

## Határon átnyúló együttműködés Magyarország és Horvátország között

A határ Magyarország és Horvátország között a történelem folyamán inkább volt elválasztó szerepű, mintsem összekötő, bár többnyire két országrészt és nem különálló országokat választott el (Hajdú 2006). Az 1990-es évek elejének háborús eseményei visszavetették a korábbi gazdasági együttműködések, a térség – magyar és horvát oldalon egyaránt – perifériává vált. Franjo Tuđman halálát (1999) követően megindult a politikai közeledés a két ország között, melynek hatása volt mind az államközi kapcsolatok szintjére, mind a határtér- ségre (Bali 2012). A korábbi együttműködési keretek helyreállítását célozta – im-

már az európai közös politikákra való hivatkozással – a Duna-Dráva-Száva eurorégió kialakítása, melynek keretében több szakpolitikai célt (gazdaságfejlesztés, európai közlekedési korridorok kiépítése) tűztek ki. Ebben a közegben az európai integráció, mint a két ország közös célja, jelentette az együttműködés szélesebb hivatkozási keretét, melyben Magyarország viszonylag gyorsan tudott felmutatni eredményeket, míg Horvátország csatlakozási feladatai, illetve a térség általános és az ország belső instabilitása miatt lassabban teljesített. Horvátország számára Magyarország követendő minta lett, melynek adaptálásában az európai uniós határon átnyúló együttműködési kezdeményezések jó eszköznek bizonyultak.

Az előcsatlakozó Magyarország számára a PHARE (*Pologne Hongrie Aide à la Reconstruction Économique*) program 1995-től, Ausztria csatlakozásának időpontjától biztosított támogatást a határon átnyúló együttműködésekhez, elsőként az osztrák–magyar határon. A későbbiekben a programokat kiterjesztették a többi határszakaszra is, azonban a magyar–horvát határtérségben viszonylag későn indult meg az együttműködés. Ezek a programok még nem adtak lehetőséget fejlesztések végrehajtásához a határ mindkét oldalán (Csalagovits, Gordos 2007), a finanszírozás csupán a kedvezményezett országra vonatkozott, azonban a projektek feltétele volt a partnerország intézményeinek közreműködése. A magyar–horvát határtérségben 2002-ben indult az „*External Border Initiative*” program (az EU külső határokra irányuló kezdeményezése), amelynek keretében két, 2-2 millió eurós projektet valósítottak meg, a pécsi Miroslav Krleža iskolaközpont fejlesztését, valamint a harkányi belvárost tehermentesítő elkerülő út kiépítését (Csalagovits, Gordos 2007). A Magyarország–Horvátország kísérleti kisprojektalap (2002, 2003) már nyílt pályázati rendszerben nonprofit szervezetek számára nyújtott támogatást olyan projekteknek, melyek nem szerepeltek a magyar–horvát együttműködésben, de ahol feltétel volt a horvát partner aktív bevonása. Ebben a konstrukcióban összesen két pályázati kiírás keretében 983 ezer euró PHARE-támogatás kifizetésére került sor (Bali 2012).

Magyarország 2004-ben induló uniós tagságával jogosult volt az INTERREG közösségi kezdeményezésben való részvételre, melynek „A” pillére jelentette a határon átnyúló együttműködést. A 2004–2006-os „csonka” programozási időszakra készült INTERREG IIIA Szlovénia–Magyarország–Horvátország szomszédsági program már lehetővé tette mindhárom partnerországból a kedvezményezettek közvetlen támogatását. Az EU-tag Magyarország és Szlovénia esetében az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), míg Horvátország esetében a CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*), majd a PHARE forrásaiból. A programnak szintén két pályázati kiírása volt, melynek keretében összesen 20,5 millió euró támogatás volt igénybe vehető (VÁTI 2004). A program – szűkös költségvetése és bonyolult végrehajtási struktúrája ellenére – komoly előrelépésnek tekinthető a határon átnyúló együttműködés területén.

Az „új típusú” határon átnyúló együttműködés a korábbi helyi, regionális együttműködési gyakorlat átértékelését tette szükségessé (Pámer 2009). A ko-

rábi testvértelepülési, testvérmegyei kapcsolatok jelenthettek kiindulópontot vagy működhettek katalizátorként, azonban a projektek megfelelő felépítéséhez, indikátorokkal való jellemzéséhez új kompetenciákra és gyakran külső erőforrásokra volt szükség.

## Közigazgatás és területfejlesztés Magyarországon és Horvátországban

A két ország közötti közigazgatási és területi kormányzási különbségekre több szerző rámutatott a korábbi kutatásokban (Bali 2006; Lőrinczné Bencze 2015; Reményi 2006). Figyelembe véve az elmúlt évek változásait, a határon átnyúló együttműködés szempontjából néhány szempontot ki kell emelni.

Mind Magyarország, mind Horvátország esetében a helyi kormányzás és igazgatás szintje a helyi önkormányzat (község vagy város), a területi középszintet a megye képviseli. Az önkormányzatok jogait, illetve azok egy részét az alkotmány (2012-től Magyarországon az Alaptörvény) is rögzíti, azonban a kötelező és ellátható feladatokat az önkormányzatokról szóló törvények határozzák meg.

Magyarország esetében a helyi önkormányzati szint jellemzően egy településhez kötődik, míg Horvátország esetében a község (*općina*) vagy város (*grad*) több települést fog át, melyek „természeti, gazdasági és társadalmi egységet alkotnak” (Zakon 2001, 4. cikk). Ennek következtében a helyi önkormányzatok Horvátországban – bár jelentősek az országon belüli területi különbségek – területüket és népességüket tekintve nagyobbak, számuk kisebb, mint Magyarországon.

A helyi önkormányzatok feladatköre a két ország esetében meglehetősen hasonló, a helyi szintű alapszolgáltatásokon túl számos egyéb feladatot sorol fel a törvény, melyeket az önkormányzatok anyagi erejük függvényében látnak el. Magyarországon fontos változás, hogy az 1990-es önkormányzati törvényhez (Ötv.) képest a 2012-től érvényes Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény (Mötv.) nem tartalmaz tételes felsorolást a kötelezően ellátandó feladatokról, mivel a konkrét feladatellátási kötelezettséget külön törvények szabályozzák. Az új törvény számos változást hozott a magyar önkormányzatok feladatkörét és működését illetően. Ezek közül a legfontosabb a határon átnyúló együttműködés szempontjából, hogy az alap- és középfokú oktatás kikerült az önkormányzatok hatásköréből. A megmaradt feladatokban (óvodai nevelés, településüzemeltetés) a feladatfinanszírozás érvényesül (Giday 2014). Bár bizonyos területeken az állam átruház feladatokat az önkormányzat szerveire (például ilyen a szociális segélyezés), de azt az ágazati törvényekkel szabályozza (Pataki 2013). Az önkormányzatok gazdálkodásában is jelentős korlátozásokat vezettek be: az önkormányzatok hiányt nem tervezhetnek, a költségvetési támogatást csak a célfeladatra fordíthatják, illetve a helyi iparűzésiadó-bevételt kizárólag szociális ellátások finanszírozására és a helyi közönségi közlekedési feladatok ellátására fordíthatják 2015-től (Hoffman 2016).

Horvátország esetében az 1990-es függetlenség óta folyamatos a centralizált állami struktúra decentralizációja. A háborús viszonyokra szabott merev, centralizált horvát közigazgatási rendszer átalakítását szolgálta a 2000. évi alkotmánymódosítás, mely kiszélesítette a helyi önkormányzatok kompetenciáit, ugyanakkor a központi kormányzat feladatává vált, hogy a pénzügyileg gyenge önkormányzatokat segítse (Lőrinczné Bencze 2015). A korábbi centralizációt lebontó jogszabályváltozások ellenére (Ivanišević et al. 2001) a megye már nem a helyi önkormányzatokat ellenőrző államhatalmi szerv, hanem területi önkormányzati funkciókat kapott. Mindemellett a törvény, a szubszidiaritás elvével összhangban, lefektette a helyi szinten ellátandó feladatokat. Az új törvény szellemiségéből arra lehet következtetni, hogy a központi kormányzat már nem érzékelté veszélyként a helyi önkormányzatok önálló működését (Koprić 2010).

A 2012 előtti törvény Magyarországon a megyei önkormányzatok feladatát a megye egész területére vagy annak egy részére kiterjedő közszolgáltatások nyújtásában, a helyi önkormányzatok által átadott feladatok ellátásában határozta meg (1990. évi LXV. törvény). A gyakorlatban a megyei önkormányzatnak intézményfenntartói szerepe volt: a középfokú oktatási intézményrendszer, illetve az egészségügyi szakellátás, szociális ellátás terén voltak kitüntetett normatív feladatai, a helyi önkormányzatokhoz hasonlóan. A törvény emellett bizonyos fejlesztéspolitikai hatásköröket is telepített a megyéhez: például az idegenforgalmi célkitűzések meghatározásában, a turizmus szereplőinek összehangolásában. Ugyanakkor, szélesebb értelemben, a területfejlesztési feladatok a megyei területfejlesztési tanács és annak munkaszervezete hatáskörébe utalta, melynek tagjai a megyei önkormányzati képviselőkön kívül központi kormányzati szereplők voltak. A megyei önkormányzatok területfejlesztési funkciója folyamatosan gyengült: feladatukat 2007-től a decentralizált források kezelésében a regionális fejlesztési tanácsok vették át (Pámer 2009), melyekben a központi kormányzati kinevezettek többséget alkottak a helyi választott vezetőkkel szemben. Ennek megfelelően a területfejlesztés 2011-ig folyamatosan erősödő állami befolyás alá került. A 2012 óta hatályos Möt. értelmében a megyei önkormányzatok „területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs” szerepet kaptak (2011. évi CLXXXIX. törvény; 27. § (1)). Intézményfenntartó szerepüket – ezzel együtt vagyonukat – elvesztették, anyagi és szakmai értelemben is meggyengültek. Ugyanakkor a jogalkotó a területfejlesztési koordinációs funkció megyei önkormányzati szintre telepítésével a területfejlesztési tanácsok és az ügynökségek megszüntetésével keletkezett kompetencia- és intézményi űrt kívánta vélhetően betölteni.

A horvát megyei önkormányzatok a 2001-es törvény bevezetése óta tekinthetők területi önkormányzati szervnek. Feladatkörük a 2011-ig működő magyar megyékhez hasonló: intézményfenntartó jellegű, ugyanakkor jelentős államigazgatási hatáskörök is van (környezetvédelem, építési hatóság). Emellett feladatuk a megyei gazdaságfejlesztés, beleértve a megyei közúti infrastruktúra fejlesztését is. A megyei önkormányzat kötelezettsége, hogy turisztikai közös-

séget hozzon létre a turizmus fejlesztésére, melynek feladata a megyei turisztikai vonzerők promóciója és a szolgáltatásfejlesztés. Az európai uniós integráció megindulásával valamennyi megyében megalakultak az európai integrációs tanácsok (Pámer 2009), ki kellett jelölni a területfejlesztési feladatok koordinációjáért felelős szervezetet, mely jellemzően a megyei fejlesztési ügynökség. Az ügynökség több megyében konzultatív funkciót tölt be, néhol nagyszámú projekt kezdeményezője és közvetlen kedvezményezettje (Puljiz 2011).

Összességében elmondható, hogy az uniós csatlakozás kezdetén Magyarország erős helyi önkormányzati hatáskörökkel, többszintű – néhol komplexen, néhol versengő – területfejlesztési intézményrendszerével a decentralizáció és a szubszidiaritás éllóvasának számított. 2010 után a helyi hatáskörök elvonása, az állam szerepének dominánssá válása – még a területfejlesztés megyei szintre telepítése ellenére is – visszafordította ezt a folyamatot és a centralizációt erősítette. Ennek eredményeként a határon átnyúló együttműködés több területén helyi, decentralizált és dekoncentrált szervek helyett állami struktúrák bevonása vált szükségessé. Ezzel szemben Horvátországban a centralizált berendezkedés lazításával a megye – mind igazgatási, mind fejlesztési funkcióiban – megerősödött, intézményei révén a jelenlegi magyar megyékhez képest erősebb és cselekvőképesebb szereplőként jelenik meg. Hasonló folyamatok játszódtak le a helyi önkormányzatok szintjén is, bár ott a két ország közötti különbségek kisebbek. Horvátországban a helyi önkormányzatok megyétől való függése – különösen a területfejlesztés és -rendezés terén – erős, míg Magyarországon az intézményfenntartói funkció beszűkülésével az államtól való függés erősödött meg.

## **A Magyarország–Horvátország IPA határon átnyúló együttműködési program**

A magyar–horvát határtérségben működő magán- vagy közjogi alapítású non-profit szervezetek vehettek részt pályázóként a 2007–2013-as programozási időszak határon átnyúló projektjeiben. A határtérségben való működés kritériuma, hogy székhelyük – vagy legalább egy éve működő, önálló tevékenységgel rendelkező kihelyezett részlegük – a határtérségben legyen. A támogatott térség három magyar (Baranya, Somogy, Zala), valamint nyolc horvát megyére terjedt ki. A horvát megyék közül a közvetlen határ mentiek – Eszék-Baranya (Osijek-Baranja), Kapronca-Kőrös (Koprivnica-Križevci), Muraköz (Međimurje), Verőce-Drávamente (Virovitica-Podravina) – számítottak a program fő célterületének, míg a tőlük délre a „második sorban” található megyék – Belovár-Bilogora (Bjelovar-Bilogora), Pozsega-Szlavónia (Požega-Slavonija), Varasd (Varaždin), Vukovár-Szerémség (Vukovar-Srijem) – a támogatás maximum 20%-ával rendelkezettek.

A program első prioritása a környezeti és természeti adottságok fenntartható hasznosítására, azon belül a táji értékek megőrzésére (1.1. beavatkozási terület), az ehhez kapcsolódó tervezési feladatokra, közös beruházások előkészítésére irányult. A másik fontos terület a fenntartható turizmus (1.2. beavatkozási terület), melynek fejlesztési irányaira a közös határtérséget átfogó turisztikai termékterv is készült, és amely a határtérséget zónákra osztva határozta meg a lehetséges beruházásokat (CBC 2013). Az 1. prioritáson belül lehetőség volt beruházásokat megvalósítani, illetve tisztán tervezési feladatokat előkészíteni („szoft projektek”). Az első prioritás tipikus kedvezményezettjei a védett területeket és vízfelületeket kezelő szervek, melyek jellemzően állami dekoncentrált szervezetek. A helyi turisztikai fejlesztések esetében önkormányzatok, azok társulásai, területfejlesztésben érintett különböző nonprofit szervezetek (fejlesztési ügynökségek, turisztikai közösségek, civil szervezetek) jelenhettek meg (CBC 2013).

A második prioritás célja a versenyképes gazdaság és humánerőforrás-fejlesztés támogatása volt. Ezen belül nonprofit gazdasági szereplők együttműködését kívánták előmozdítani (2.1. beavatkozási terület) az üzleti partnerkeresés, munkaerő-piaci mobilitási, közös kutatás-fejlesztési és ehhez kapcsolódó tervezési, stratégiaalkotási területen. A prioritás másik kiemelt témája a határon átnyúló kommunikációt elősegítő humánerőforrás-fejlesztés (2.2. beavatkozási terület) volt, mely jellemzően képzéseket és ún. emberek közötti („people to people”) akciókat, helyi jelentőségű rendezvényeket tartalmazott. A prioritás tipikus kedvezményezettjei az oktatási és nevelési intézmények, felsőoktatási intézmények, kutatóintézetek, szakigazgatási szervek, ritkábban helyi önkormányzati szervezetek, civil szervezetek, kisebbségi szervezetek (CBC 2013). A prioritás kedvezményezettjei a magyar oldalon – az önkormányzatokat érintő jogszabályváltozásoknak, valamint a szakigazgatási szervek kormányhivatalba szervezésének tulajdoníthatóan – a program végrehajtása során megváltoztak, melynek kezelése a programmenedzsmentet végző szervezetekre plusz feladatokat rótt.

## Hipotézisek és vizsgálati módszerek

A tanulmány abból a feltételezésből indul ki, hogy a határon átnyúló együttműködési programok megvalósításának vizsgálata lehetőséget ad a két ország területi kormányzati struktúráinak összehasonlítására. A területi kormányzati különbségek megmutatkoznak a kedvezményezettek szervezeti összetételében, illetve az egyes szervezettípusok különböző területi szinteken játszott szerepében.

A program által nyújtott támogatások területi eloszlásának vizsgálatához a program menedzsmentjét végző Közös Technikai Titkárság (*Joint Technical Secretariat - JTS*) által rendelkezésre bocsátott pályázati adatokat használtam. Egy



adott szervezet pályázati aktivitásának mérésére a „projektpartnerségek száma” mutatót (vezető partnerként vagy projektpartnerként végrehajtott projektek száma összesen), az abszorpció vizsgálatára a felhasznált támogatás (lejelentett, az ellenőrzés során jóváhagyott és utólag kifizetett EU-támogatás) összegét alkalmaztam. A két mutató – bár igen erős korrelációt mutat (a teljes program vonatkozásában  $r=0,959$ ) – egymáshoz való viszonya kiemelt fontosságú. Mivel a program által támogatott beruházásokat is tartalmazó projektek mérete elérhette akár a 3 millió eurót is, a csupán „puha” tevékenységeket tartalmazó projektek értéke maximálisan 200 ezer euró lehetett. Az aktivitás és az abszorpció relatív adatainak egymáshoz való viszonya megmutatja, hogy a kedvezményezettek vizsgált csoportja jellemzően nagyméretű (beruházásintenzív) vagy döntően „szoft” projekteket valósított meg.

A vizsgálat során a következő kérdésekre kerestem a választ:

- Mi jellemző a különböző típusú és a területi kormányzási struktúra különböző szintjein található szervezetek aktivitására, és milyen mértékben részesültek a kifizetett forrásokból? Beszélhetünk-e jelentős különbségekről a két ország esetében?
- A beruházásorientált beavatkozások esetében a két ország területi kormányzási gyakorlata hogyan jelenik meg az együttműködésben?
- Az intézményi aszimmetria miképpen jellemzi a településhierarchia egyes szintjeit? Mely szervezetek domináns jelenléte okozza ezeket az eltéréseket?

Bár a program a 2007–2013-as programozási időszakban valósult meg, a programindítás elhúzódása és a helyi gazdaságfejlesztés szempontjából jelentős turisztikai beruházásokat megalapozó turisztikai termékterv 2010-es elkészítéséből következően a fizikai beruházásokat támogató konstrukciók (1.2 beavatkozási terület) megjelenésére, de különösen a projektek megvalósítására a 2011-es magyarországi önkormányzati reform után került sor, így az új kormányzási mechanizmusok már vizsgálhatók voltak a minta alapján. A többi beavatkozási terület esetében a reform előtt és utáni benyújtott és végrehajtott projektek is szerepelnek az adatbázisban.

## A kedvezményezettek szervezeti összetételének vizsgálata

A támogatott szervezetek összetételének vizsgálata érdekében a kedvezményezettek aktivitási és abszorpciós adatait foglaltam össze a következő kategóriák szerinti bontásban:

- NGO: nonprofit civil szervezet (egyesület, alapítvány), melyet nem állami közjogi szervezetek hoztak létre.
- Nonprofit szervezetek: gazdasági társaságként vagy intézményként (Horvátország esetében) működő nonprofit szervezetek. Ezen belül



megkülönböztettem a helyi, a regionális (megyei vagy más), illetve az országos szinten működőket.

- Közigazgatási szervek, szintén megkülönböztetve a helyi (önkormányzatok), a regionális (megyék, kormányhivatal) és az országos (minisztériumi háttérszervek a határtérségben) szinten működőket.
- Privát nonprofit gazdasági társaságok: magánjogi alapítású nonprofit társaságok, mely kizárólag Magyarországon jellemző.
- Kutatóintézetek: kutatás-fejlesztéssel foglalkozó intézetek, szintén első sorban Magyarországon jellemző.
- Egyetem vagy felsőoktatási intézmény.
- Egyéb oktatási vagy képzési intézmény: ide kerültek a közoktatási intézmények (általános és középiskolák, óvodák), valamint egyéb, nem a felsőoktatásban tevékenykedő képző szervezetek.

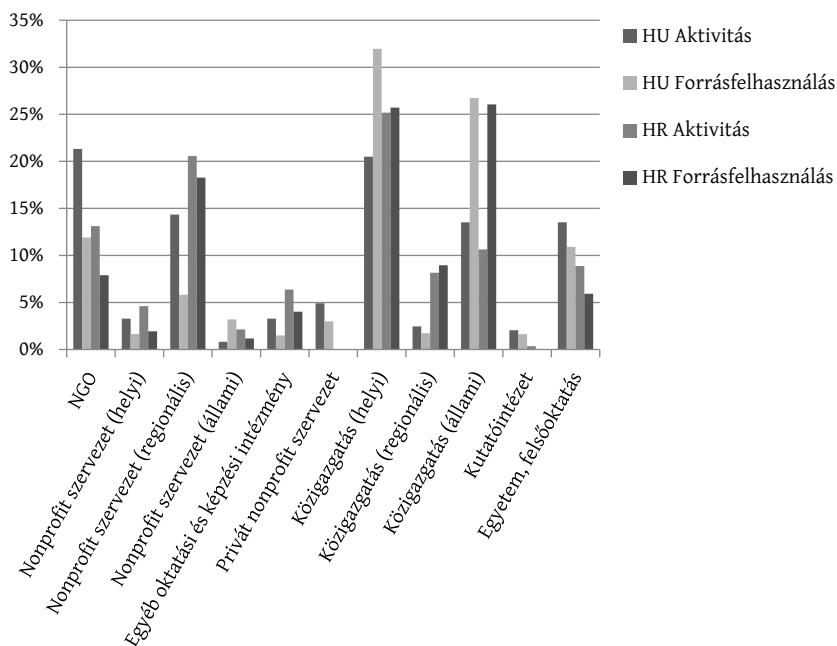
A teljes programról megállapítható, hogy a helyi (önkormányzatok), valamint az állami közigazgatási kedvezményezettek abszorpciója a legmagasabb; ezek forrásokból való részesedése meghaladja a projektek számából való részesedést mindkét országban. Magyarországon esetében a helyi önkormányzatok aktivitása (20,5%) jelentősen elmarad a támogatásból való részesedéstől (32%), Horvátország esetében ez a rés nem ilyen jelentős (25,2% és 25,7%). Ebből az a következtetés vonható le, hogy Magyarországon a helyi önkormányzatok nagyobb arányban használták a programot beruházási projektek végrehajtására, míg Horvátországban a beruházási és a humán fókuszú projektek nagyjából egyensúlyban vannak. Az országos szintű közigazgatási szerveknél azonban mindkét országban hasonló magatartást látunk (1. ábra).

Jelentős különbség mutatkozik a két ország között a regionális szervek vonatkozásában. Mind a regionális közigazgatás, mind azok nonprofit szervezetei esetében kitűnik, hogy a horvát fél aktivitása jóval erősebb. A regionális közigazgatási szervek és nonprofit szervezetek esetében magyar oldalon alacsonyabb aktivitást és alacsonyabb projektméretet látunk. Ugyanakkor Horvátországban a regionális szervek aktívabbak, és nagyobb beruházási elemeket is magukban foglaló projekteket valósítottak meg. Ennek oka, hogy a magyar oldalon a megyei intézményhálózat a program megvalósításának idején már gyakorlatilag nem működött. A magyar oldalon az állami nonprofit szervezetek aktivitása relatíve magasabb, mivel az infrastrukturális beruházások címzettjei sok esetben állami nonprofit szervezetek.

A szervezeti aktivitás pontosabb vizsgálata érdekében külön vizsgálatnak vettem alá a program forrásainak közel 63%-át kitevő 1. prioritáshoz (1.1. fenntartható és vonzó környezet; 1.2. fenntartható turizmus a Mura–Dráva–Duna térségben) beadott pályázatokat. Ennek oka, hogy a két beavatkozási terület erős tematikus fókusszal rendelkezett, melyeken belül a hard és a szoft projektekre különböző komponenseket alakítottak ki, igen eltérő projektmérettel, ezáltal jelentős méretbeli különbségek mutathatók ki a kétféle projekt-típus között. A két tématerületen az intézményrendszer feltérképezésére az

1. ábra: Az aktivitás és a forrásfelhasználás megoszlása a teljes program finanszírozásában, szervezeti formánként

Distribution of activity and absorption according to organisation types in the whole financing of the programme



Forrás: JTS-projektadatok alapján saját szerkesztés.

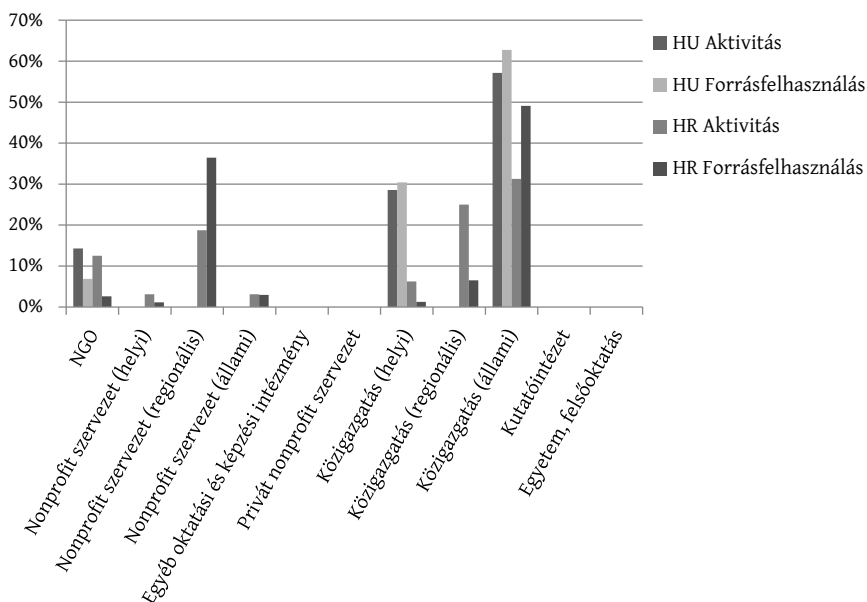
ESPON METROBORDER projekt határon átnyúló intézményterképezési módszerét alkalmaztam, melynek célja a döntéshozatal területi szintjeinek beazonosítása az együttműködés néhány kulcsterületén (Chilla, Evrard, Schulz 2012). Mind Magyarország, mind Horvátország esetében állami feladatnak számít a területrendezés kereteinek meghatározása, a vízgazdálkodás, és a védett területek kezelése. Ez utóbbi területen Horvátországban az alacsonyabb szintű védettséggel rendelkező területeket már megyei szervek kezelik. Regionális szinten, Magyarországon, a megye a területrendezésben koordinációs szereppel rendelkezik, míg Horvátországban kiterjedt hatáskörei vannak, de részt vesz az építési engedélyezésben is, Magyarországon ez utóbbi – az elsőszintű hatósági feladatokat leszámítva – állami feladattá vált. Az 1. prioritás másik tématerületén a turizmusban a 2016-ig működő Magyar Turizmus Zrt. állami szervezet volt, regionális irodákkal, ugyanakkor a helyi szintű szolgáltatásfejlesztési és promóciós feladatokat az önkormányzatok és a helyi szolgáltatók által létrehozott desztinációmenedzsment-szervezetek (TDM) látták el (Turizmus online 2012). Ezzel szemben Horvátországban a turisztika irányítását hierarchikusan szervezett (állami, megyei, helyi, adott esetben térségi) közösségi intézmény-

rendszer végzi, melynek valamennyi szintje törvényben meghatározott feladattal és forrásokkal rendelkezik (Zakon 2008), ezáltal aktív alakítója a fejlesztéseknek, így a határon átnyúló együttműködési projekteknek is.

A környezet- és természetvédelmi projektek (1.1.) – beleértve az építést is magába foglaló akciókat, akár 3 millió euró projektméretig – megvalósításában az országos közigazgatási szervek felülreprezentáltsága mutatkozott mindkét országban. Ez Horvátországban is jelentős, de míg Magyarország esetében a nem kormányzati szervezetekkel (NGO), illetve a helyi önkormányzatokkal osztoznak a feladaton, Horvátországban a kép sokkal színesebb: kiemelkedő a regionális nonprofit szervezetek és a regionális közigazgatás (megyei önkormányzatok) szerepe is (2. ábra).

Az 1.2. beavatkozási terület a leginkább túlpályázott konstrukció volt, annak ellenére, hogy infrastrukturális beruházásokat csak az ún. „B zónában” (a három határoló folyótól – Mura, Dráva, Duna – számított 40 km-es körzet) támogatott. Itt valamennyi szervezeti forma képviseltette magát. Kimagasló a helyi önkormányzatok aktivitása, az államigazgatási szervek közreműködése is hasonló képet mutat a két ország esetében: nagyméretű, beruházásintenzív projektek gazdáiként. A regionális nonprofit szervezetek ugyanakkor aktívabbak Horvátországban, mint

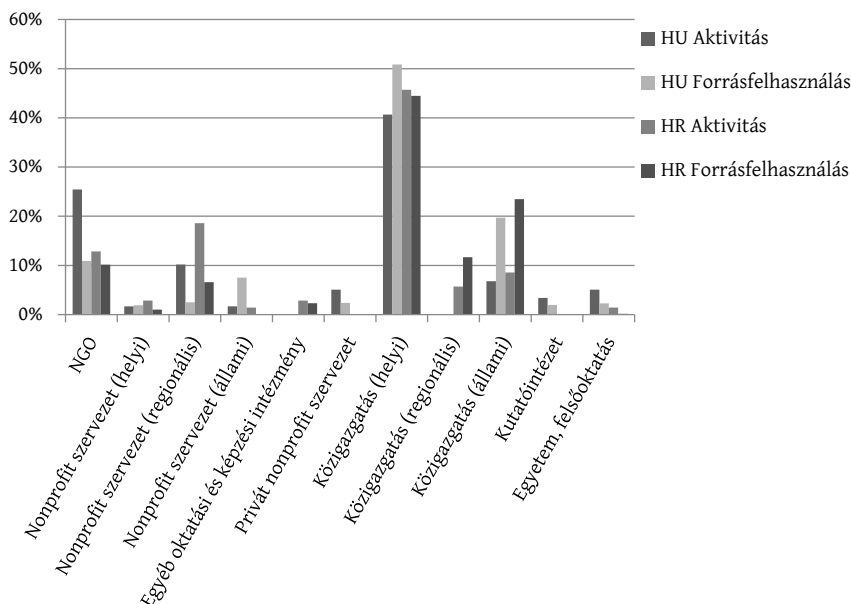
2. ábra: Az aktivitás és a forrásfelhasználás megoszlása szervezeti formánként a környezetvédelmi projektekben  
Activity and absorption according to organisation types in the case of environmental projects



Forrás: JTS-projektadatok alapján saját szerkesztés.

Magyarországon. Ugyanezen a szinten a megyei önkormányzatok a magyar oldalon teljesen kimaradtak, csakúgy mint az egyéb (köz-)oktatási intézmények. Ezt az űrt magyar oldalon részben az NGO-k és az állami nonprofit szervezetek intenzívebb szerepvállalása, részben a Horvátországban egyáltalán nem jellemző privát nonprofit szervezetek töltötték be (3. ábra).

3. ábra: Az aktivitás és a forrásfelhasználás megoszlása szervezeti formánként a turisztikai projektekben  
Activity and absorption according to organisation types in the case of touristic projects



Forrás: JTS-projektadatok alapján saját szerkesztés.

## A településkategóriák aktivitásának és abszorpciójának vizsgálata

A határon átnyúló együttműködési programok térbeli működését – mivel azok területi lefedettsége NUTS 3 szintű – megyei szinten több tanulmány vizsgálta (pl. Csapó, Čelan, Trócsányi 2015), ugyanakkor települési szintű elemzések nem vagy csak a jelentős városi központokra készültek. A két ország közötti aszimmetria bemutatása érdekében érdemes megvizsgálni, hogy a településhierarchia egyes szintjein mely szervezettípusok számítanak az együttműködés motorjainak.

Ehhez az előzőekben is használt aktivitási és abszorpciós adatokat LAU 2 szinten összegeztem, a kedvezményezettek székhelye szerint. Amennyiben a székhely a programtéren kívüli megyékben volt, a projektben végrehajtandó beruházás helyszínét, amennyiben ilyen nem volt, a pályázatban megadott hivatalos, programtéren belüli telephelyet tekintettem székhelynek. A kedvezményezett településeket funkciójuk és 2011-es népszámlálási adatok alapján mért lakosságszámuk alapján kategóriákba soroltam (1. táblázat). A 2–5. kategóriába sorolt települések elhelyezkedését mutatja a 4. ábra.

A teljes programról elmondható, hogy a két magyar és horvát régióköz-pont-funkciójú nagyváros (5. kategória) szerepe szimmetrikus. Pécs és Eszék egyaránt 86-86 projektben vett részt, míg az egyéb megyeszékhelyek között a horvát oldalon több mint kétszeres volt az aktivitás (110 partnerség, míg a magyar oldalon 51). A relatív adatok vizsgálata alapján (5. ábra) megállapítható, hogy míg az 5-ös településkategória mindkét országban domináns szerepet játszott, az egyéb megyeszékhelyek a horvát oldalon meghatározóbbak voltak. Ezzel szemben a kistelepülések – különösen a kisvárosok (2. kategória) – a magyar oldalon számítottak az együttműködés fontos szereplőinek. A projektek méretét vizsgálva – az aktivitási és a forrásfelhasználási mutató viszonyán keresztül – kijelenthetjük, hogy a nagyvárosokban (5. kategória) a viszonylag nagyméretű projektek voltak jellemzőek a határ mindkét oldalán, a többi településkategória esetében a horvát oldalon inkább kisméretű projektek valósultak meg. A magyar községek, illetve kisvárosok egyértelműen nagyméretű, beruházási fókuszú projektekkel pályáztak.

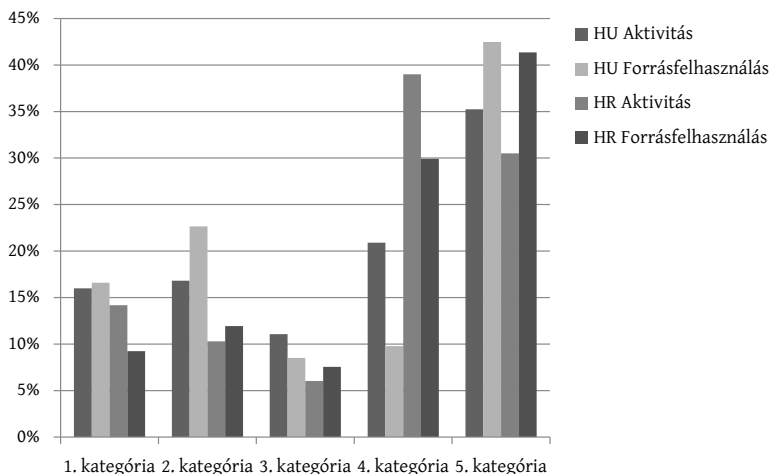
1. táblázat: A településszintű elemzés során alkalmazott településkategóriák  
*Settlement categories applied in the local-level analysis*

Kategória	Településkategóriák	Magyarország	Horvátország	Összesen
5	Erős regionális (NUTS 2) központok Városok 100 ezer fő felett	Pécs	Eszék (Osijek)	2
4	Egyéb megyeszékhelyek	Kaposvár Zalaegerszeg	Belovár (Bjelovar) Csáktornya (Čakovec) Kapronca (Koprivnica) Varasd (Varaždin) Verőce (Virovitica) Vukovár (Vukovar)	8
3	Megyei alközpontok Városok 20 ezer fő felett	Keszthely Komló Nagykanizsa Siófok	Kőrös (Križevci) Vinkovci	6
2	Egyéb városok	16	11	27
1	Községek	23	26	49
Összesen	-	46	46	92

4. ábra: A 2–5. kategóriába sorolt települések elhelyezkedése a magyar–horvát határtérségben  
*Geographical location of category 2–5 settlements in the Hungarian-Croatian border area*



5. ábra: A településkategóriák részesezése a projektpartnerségekből és az elszámlolt támogatásokból  
*Representation of settlement categories in project partnerships and realised funding*



Forrás: JTS-projektadatok alapján saját szerkesztés.

## A településkategóriákra jellemző szervezeti aktivitás

A valamennyi településkategóriára és szervezettípusra számított eloszlási adatok megfelelő magyarázatához kigyűjtöttem azokat a szervezeti formákat az egyes településkategóriákban, ahol az aktivitási vagy a forrásfelhasználási adat valamelyike meghaladta a 15%-ot. Az egyes szervezettípusokat településkategóriánként csökkenő sorrendben mutatja a 2. táblázat. A két országra az egyes településszinteken többnyire hasonló szervezeti mintázatok jellemzők, azonban néhány eltérésre érdemes rámutatni.

2. táblázat: A településkategóriák esetében meghatározó szervezettípusok a kedvezményezetteknel  
*Major organisation types of beneficiaries in settlement categories*

<i>Településkategória</i>	<i>Magyarország</i>	<i>Horvátország</i>
5	Közigazgatás (állami)	Közigazgatás (állami)
	Egyetem, felsőoktatás	Egyetem, felsőoktatás
	NGO	NGO
4	Nonprofit szervezet (regionális)	Nonprofit szervezet (regionális)
	Közigazgatás (állami)	Közigazgatás (regionális)
		Közigazgatás (helyi)
3	Közigazgatás (helyi)	Közigazgatás (helyi)
	Egyetem, felsőoktatás	Egyetem, felsőoktatás
		Közigazgatás (állami)
2	Közigazgatás (helyi)	Közigazgatás (helyi)
	NGO	Egyéb oktatási és képzési intézmény
1	Közigazgatás (helyi)	Közigazgatás (helyi)
	NGO	NGO
	Nonprofit szervezet (országos)	Közigazgatás (országos)

*Forrás: JTS-projektadatok alapján saját szerkesztés.*

A két kiemelkedő régióközpontban (5. kategória) a határ mindkét oldalán az állami közigazgatás a legjelentősebb szereplő, mivel területi szerveinek központjai ezeken a településeken koncentrálódnak. Az állami közigazgatási intézményeken kívül a két nagy egyetem, valamint a civil szféra szerepe jelentős. A többi megyeszékhely (4. kategória) a regionális nonprofit szervezetek fő működési terepe, ugyanakkor Horvátországban a megyei közigazgatási szervek szerepe is jelentős. Ebben a kategóriában horvát oldalon megjelennek már a városok önkormányzatai is, míg magyar oldalon a városi önkormányzatok aktivitása alacsony. A megyeszékhelyeken kívüli nagyobb városok, „társközpontok” (3. kategória) esetében mindkét oldalon a helyi önkormányzatok a meghatározók. Mivel a határ mindkét oldalán találunk olyan városokat, ahol felsőoktatási intézmények működnek (Keszthely, Nagykanizsa, Kőrös), az egyetemek szerepe kiemelkedő. Horvát oldalon jelentősek az állami közigazgatási szervek, mivel a két kategóriába tartozó városokba államigazgatási funkciók települtek.



Az egyéb városokban (2. kategória) magyar oldalon az elemszám jóval nagyobb, mivel ez a városkategória a városhálózat meghatározó részét képviseli. Mindkét országban a helyi önkormányzatok számítanak az együttműködés fő szereplőinek. Horvát oldalon a – szintén önkormányzati kezelésű – helyi alap- és középfokú oktatási intézmények követik ezeket, magyar oldalon viszont a civil szervezetek szerepe a meghatározó. A községi jogállású településekben (1. kategória) a helyi önkormányzatok szerepe szintén domináns, ebben a kategóriában mindkét oldalon fontosak a civil szervezetek. Érdekes jelenség ebben a kategóriában az állami struktúrák ismételt megjelenése: horvát oldalon a kiemelt védettségi kategóriának számító természeti parkokat üzemeltető állami intézmények Bellyén (Bilje), illetve Voćinban működnek. Magyar oldalon a közúti infrastrukturális fejlesztéseket végrehajtó állami nonprofit szervezet jelenik meg a meghatározó kedvezményezettek között.

## Összefoglalás

A határon átnyúló együttműködés Magyarország és Horvátország között a térség viharos történelme, valamint az aszimmetrikus európai integrációs folyamat miatt némi késéssel indult meg a nyugati határszakaszokhoz képest. Mindemellett az előcsatlakozási, illetve a 2004–2006-os időszak programjai hasznos tapasztalatokat nyújtó előzmények voltak a 2007–2013-as periódusban megvalósuló IPA határon átnyúló együttműködési program szempontjából. Az új program területi, szervezeti és anyagi értelemben is komoly előrelépésnek tekinthető.

A program végrehajtása folyamán a mindkét országban meginduló fejlesztéspolitikai intézményrendszer-kialakítás ellentétes irányba fordult: Horvátország az integráció előrehaladtával megerősítette a területi középszintként funkcionáló megyét, Magyarországon – bár a területfejlesztés koordinációja megyei szintre került – a helyi és megyei intézményhálózat átvételével az állam szerepe valamennyi szinten megerősödött.

A szervezettípusok aktivitását és forrásfelhasználását vizsgálva a helyi és az állami szint dominanciája mutatja a szubnacionális szint gyengeségét mindkét országban, a regionális szervek relatív erőssége Horvátország esetében szembeszökő. Különösen igaz ez a beruházásintenzív természet- és környezetvédelmi projektekre, ahol a szubnacionális szint helyett magyar oldalon a helyi önkormányzatok és a civil szervezetek aktívabbak.

A településhálózat egyes szintjein számos hasonlóság és különbség figyelhető meg a két ország között. Pécs és Eszék intézménykoncentráció szerepe megegyezik. A kisebb megyeszékhelyek Horvátországban aktívabbak, köszönhetően az erős megyei intézményrendszernek. Magyarországon a kistérségi aktivitás relatíve erősebb, nagyobb a beruházásorientált projektek aránya, kiváltva az egyéb hazai és uniós forrásokat.

Az egyes településkategóriák esetében megállapítható, hogy a településhierarchia szintjein lefelé haladva egyre inkább nő a helyi önkormányzatok szerepe, amelyek igen gyakran az egyetlen beruházók, a többi szervezet csak kiegészítő szerepet tölt be ezeken a településeken. Magyarországon a településkategóriák alsó két szintjén a helyi önkormányzatok partnereiként jelentős civil szervezeti aktivitás mutatkozik, míg a horvát oldalon az alap- és középfokú oktatási intézmények jelennek meg inkább partnerként.

A két országban zajló divergens folyamatok alapján előrevetíthető, hogy a 2014–2020-as programozási időszakban a tendenciák hasonlóak lesznek az eddigiekhez: az állam szerepe Magyarországon tovább fog növekedni, és akár a határon átnyúló együttműködés legfontosabb aktorává válhat. Mindemellett várható, hogy a középszint hiányában a helyi szint beruházásorientáltsága tovább növekszik, ami a helyi humán erőforrás-fejlesztés helyett a helyben maradó, más forrásból nem finanszírozható fizikai infrastruktúra fejlesztését fogja preferálni.

## Köszönetnyilvánítás

A tanulmány a Változás és folytonosság a magyar térképekben: nemzet, területiség, fejlesztés és határpolitika című NN 114468 témaszámú, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (NKFIH) által finanszírozott kutatás keretében készült.

## Irodalom

- Bali L. (2006): A horvát–magyar határ sajátosságai, a határon átnyúló kapcsolatok kérdései. In: Pap N. (szerk.): *A Balatontól az Adriáig*. LOMART, Pécs, 93–101.
- Bali L. (2012): *A horvát–magyar határon átnyúló kapcsolatok jelene és jövője*. Underground Kiadó, Budapest, Szepetnek
- CBC [Cross-border Co-operation] (2013): *Hungary-Croatia Cross-border Co-operation Programme Programming document for the programming period 2007–2013*.
- Chilla, T., Evrard, E., Schulz, C. (2012): On the territoriality of cross-border cooperation: “institutional mapping” in a multi-level context. *European Planning Studies*, 6., 961–980. <http://doi.org/c4fc>
- Csalagovits I. J., Gordos M. (2007): A határon átnyúló együttműködések. A Phare CBC tizenkét esztendeje. *Falu-Város-Régió*, 1., 76–79.
- Csapó J., Čelan, T. J., Trócsányi A. (2015): A határ menti együttműködés hatásai a területi fejlődésre a magyar–horvát szakasz példáján az EU tervezési mechanizmusának tükrében (2007–2013). *Területfejlesztés és Innováció*, 2., 22–31.
- Giday A. (2014): Önkormányzati finanszírozás – lépések a térségi vagyongazdálkodás felé? *Pénzügyi Szemle*, 3., 403–412.
- Hajdú Z. (2006): A magyar–horvát határ történeti, közjogi, közigazgatási kérdései 1918-ig. *Balkan Füzetek*, 4., 18–33.
- Hoffman I. (2016): Változások az MötV.-ben – az elmúlt két év jogszabályi módosításainak tükrében. *Jegyző és Közigazgatás*, 1. <https://jegyzo.hu/valtozasok-a-motv-ben-az-elmult-ket-ev-jog-szabalyi-modositasainak-tukreben1/> (Letöltve: 2018. január 22.)

- Ivanišević, S., Koprič, I., Omejec, J., Šimovič, J. (2001): Local government in Croatia. In: Kandeva, E. (ed.): *Stabilization of local governments*. LGI Books, OSI, Budapest, 179–241.
- Koprič, I. (2010): Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*, 3, 665–681.
- Lőrinczné Bencze E. (2015): *Horvátország a függetlenség kikiáltásától az uniós csatlakozásig*. Aposztróf, Budapest
- Pataki J. I. (2013): A kormányzati reform hatása az önkormányzatok vagyongazdálkodására. *Polgári Szemle*, 1–3., 140–153.
- Pámer Z. (2009): A dél-dunántúli régió és a horvát önkormányzati középszintek, valamint a területfejlesztési intézményrendszer kapcsolatai. *Balkán Füzetek*, 2. (Különszám), 93–102.
- Puljiz, J. (2011): *Analiza regionalnih kapaciteta za korištenje EU fondova na županijskoj razini*. Institut za razvoj i međunarodne odnose. Zagreb. <http://www.irmo.hr/hr/publikacije/analiza-regionalnih-kapaciteta-za-koristenje-eu-fondova-na-zupanijskoj-razini/> (Letöltés: 2011. július 5.)
- Reményi P. (2006): Horvátország térszerkezetének alapvonásai a XXI. század elején. *Balkán Füzetek*, 4., 57–78.
- Turizmus online (2012): *Januártól életbe lép a turizmus törvény*. [http://turizmusonline.hu/aktualis/cikk/januartol\\_életbe\\_lép\\_a\\_turizmus\\_törvény](http://turizmusonline.hu/aktualis/cikk/januartol_életbe_lép_a_turizmus_törvény) (Letöltés: 2018. szeptember 10.)
- VÁTI (2004): *Az INTERREG Magyarországon - Kézikönyv*. LRDP, ÖIR, RC, CEU Consulting, K&H Euroconsulting
- Zakon (2001): Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Pročišćeni tekst. *Narodne novine*, 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17.
- Zakon (2008): Zakon o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma. *Narodne novine*, 152/2008.